

Ukraine

Зміцнення прозорості та підзвітності у складних умовах

Ініціатива з прозорості будівельної галузі (CoST) сприяє зміцненню прозорості та підзвітності для того, щоб ефективніше будувати об'єкти інфраструктури кращої якості. Це забезпечується шляхом розкриття даних про інфраструктурні проекти у форматі Стандарту даних про інфраструктуру (IDS) CoST із подальшим підтвердженням та інтерпретацією розкритих даних у рамках процесу верифікації. Завдяки розкриттю та верифікації даних уряд, галузь і громадянське суспільство можуть співпрацювати, вимагаючи поліпшення інфраструктури.

Ситуаційне дослідження на прикладі України показує, яким чином ініціативу CoST можна з успіхом використати для сприяння зміцненню прозорості та підзвітності у сфері громадської інфраструктури у складних політичних, соціальних та економічних умовах. У цьому ситуаційному дослідженні особливу увагу звернено на чинники успішності та визначено основні засвоєні уроки.



Січень 2013 року: Укравтодор офіційно висловлює зацікавленість у пілотному впровадженні ініціативи CoST на Багатосторонній зустрічі, організованій Світовим банком.

Листопад 2013 року: Укравтодор публічно оголошує про своє приєднання до ініціативи CoST.

Травень 2014 року: Міжнародний секретаріат (МС) CoST проводить зустріч за круглим столом для обговорення інформації, що підлягає оприлюдненню.

Січень 2015 року: Оприлюднено результати дослідження про визначення обсягу.

Квітень 2015 року: Світовий банк призначив інституційного радника та технічного радника на підтримку реалізації програми.

Липень 2015 року: Наказом Мінінфраструктури України підтверджено легітимність ініціативи CoST та утворено багатосторонню групу зацікавлених осіб – Консультативно-наглядову групу (КоНГ).

Жовтень 2015 року: Мінінфраструктури України підписано Меморандум про взаєморозуміння; Укравтодор та МС CoST розширюють пілотну програму до чотирьох проектів.

Січень 2016 року: За рахунок фінансування МС CoST призначено штатний Національний секретаріат.

Лютий 2016 року: Практичний семінар для посадових осіб обласних САД та Укравтодору з питань розкриття даних.

Травень 2016 року: Підготовлено вітчизняних консультантів з верифікації даних CoST; розпочато розкриття інформації про чотири пілотні проекти.

Червень 2016 року: Консультантів із верифікації призначено рішенням КоНГ.

Листопад 2016 року: Оприлюднено верифікаційні звіти.

Чинники успішності

1 Ініціювання діалогу між зацікавленими сторонами з метою приєднання України до CoST

Характерними рисами автодорожньої галузі України були низька якість урядування, неналежне управління та корупція, а також вплив глибоко вкорінених зацікавлених осіб. У намаганні поліпшити свою репутацію в очах громадськості та підвищити ефективність власної діяльності Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор) висловило на початку 2013 року зацікавленість у розробці програми приєднання України до ініціативи CoST.

Світовий банк, який надає Україні фінансування на модернізацію пріоритетних складових мережі автомобільних доріг та технічну допомогу на реалізацію реформ у секторі, відіграв роль каталізатора в ухваленні Укравтодором відповідного рішення. Він організував зустріч між ключовими зацікавленими сторонами від уряду, галузі та громадянського суспільства та Міжнародним Секретаріатом ініціативи CoST (МС) для одержання інформації про програму. У результаті цієї зустрічі Укравтодор узяв на себе зобов'язання з пілотного впровадження вимог CoST на одному з проектів, фінансованих Світовим банком. Правління CoST затвердило заявку України на приєднання до CoST у жовтні 2013 року, а Укравтодор офіційно оголосив про приєднання до CoST у листопаді 2013 року.

2 Дослідження з визначення обсягу визначає підхід до співробітництва з зацікавленими особами

На початку 2014 року революція на Майдані, внаслідок якої було скинуто попереднього Президента, зміцнила попит на реалізацію реформ. Під час зустрічі з Укравтодором та МС CoST у травні 2014 року представники громадянського суспільства привернули увагу до відсутності довіри до інститутів дорожньої галузі та висунули вимогу про розширення прозорості, зміцнення врядування та зниження корупції.

У січні 2015 року МС CoST оприлюднив результати Дослідження з визначення обсягу щодо дорожньої галузі України, в якому було відзначено, що розмір втрат внаслідок неналежного управління фінансами становить до 50% бюджету галузі. Крім того, було встановлено відсутність системного та послідовного механізму моніторингу діяльності та витрат Укравтодору з боку громадянського суспільства й розглянуто можливі напрями адаптації вимог CoST із урахуванням національної специфіки, а також шляхів конструктивного представлення в Консультативно-наглядовій групі (КоНГ) інтересів громадянського суспільства, приватного сектора та уряду. У звіті також було рекомендовано надати КоНГ доступ до фінансової, технічної та інтелектуальної підтримки, на основі якої могла б бути забезпечена довіра між Укравтодором, галуззю та громадянським суспільством.

3 Потужна підтримка з боку Уряду забезпечила легітимізацію ініціативи CoST

У липні 2015 року Мінінфраструктури взяло на себе роль лідера в реалізації ініціативи CoST в Україні та видало наказ, яким було визначено мандат програми. В рамках дослідження з визначення обсягу було з'ясовано, що такий наказ пом'якшив би небезпеку зриву виконання зобов'язань Укравтодору щодо більшої прозорості та відкритості через складну політико-економічну та бюджетну ситуацію. Наказ міністерства забезпечив високий рівень політичної підтримки, необхідної для подолання викликів і легітимізації діяльності КоНГ. Додаткову ясність у ситуацію внесло підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Мінінфраструктури та МС CoST, яким кількість пілотних проектів було збільшено до чотирьох: два з яких фінансуються Світовим банком, Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), і два проекти, що фінансувались із державного бюджету.

Наказ був скоординований із рядом інших реформ, включаючи схвалення Закону України «Про здійснення державних закупівель» (у квітні 2014 року), прийняття Постанови Кабінету Міністрів України (у березні 2015 року), на підставі якої Уряд узяв на себе зобов'язання зміцнювати прозорість дорожньої галузі, а також впровадження принципів «відкритих даних», відкритого укладення договорів та розробку системи електронних державних закупівель ProZorro.

У червні 2015 року Мінінфраструктури утворило Робочу групу зацікавлених осіб, перетворену згодом на КоНГ, в якій було представлено ряд організацій громадянського суспільства та підприємств. КоНГ регулярно проводить свої засідання для забезпечення лідерства та здійснення нагляду над реалізацією програми CoST в Україні. У січні 2016 року за фінансової підтримки з боку МС CoST було призначено Національний секретаріат ініціативи.

Члени КоНГ

Уряд: Укравтодор, Міністерство інфраструктури України

Громадянське суспільство: Центр політичних студій і аналітики «Ейдос», громадська спілка «Моя дорога», Тренсперенсі Інтернешнел Україна

Промисловість: Конфедерація будівельників України, Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України, Федерація роботодавців транспорту України, Рада бізнес-омбудсмена

4 Технічна допомога Світового банку забезпечує незалежний нагляд і супровід

Відігравши роль організатора співробітництва, Світовий банк надав CoST в Україні додаткову технічну допомогу у формі фінансування від Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). У квітні 2015 року Світовий банк призначив інституційного радника, який допоміг у формуванні КоНГ та розбудові її спроможностей, сприяючи веденню діалогу, покликаною забезпечити ухвалення рішень на засадах консенсусу.

Крім того, для надання підтримки в розробці стандарту розкриття інформації та відповідного

посібника на додачу до посібника з верифікації було призначено технічного радника. Він, крім того, надавав стратегічні рекомендації щодо важливості нової програми новому міністрові та радникам Мінінфраструктури. Консультант провів навчання посадових осіб обласних САД з питань розкриття даних та вітчизняних консультантів з верифікації. Завдяки тривалому періодові своєї роботи консультант мав змогу надавати оперативну підтримку та технічні консультації новопризначеному Національному секретаріатові, якому на початку бракувало досвіду роботи в галузі.



Навчання посадових осіб облавтодорів

5 Розбудова спроможності Уряду розкривати дані перед громадськістю

Попри те, що Укравтодор дотримується належної практики розкриття інформації, яка, в цілому, відповідає вимогам вітчизняного законодавства та міжнародної практики, під час Дослідження з визначення обсягу з'ясувалось, що інформація розкривалась не в повному обсязі, нерегулярно або несистематично із наявністю значних розбіжностей між регіонами.

Для розв'язання цієї проблеми технічний консультант провів із КоНГ спільну роботу з формування типового переліку даних про проект на основі Стандарту даних про інфраструктуру, а також Посібника з верифікації, яким було визначено комплекс процедур із розкриття даних перед громадськістю. Посадові особи, що представляли 24 обласні служби автомобільних доріг, а також Укравтодор узяли участь в інтенсивному дводенному практичному семінарі, організованому CoST Україна та Світовим банком. Цей практичний семінар мав на меті подолання уявлення про те, що головним завданням CoST є покарання посадових осіб уряду, на основі демонстрації того, яким чином ініціатива допомагає урядовцям впроваджувати системи з організації даних, управління ними та їх публікації.

Оскільки стандарти розкриття інформації орієнтовані на специфіку проектів, вони виявились непридатними для застосування за програмою ремонту автомобільних доріг, що фінансується з державного бюджету. У зв'язку з цим на основі Стандарту даних про інфраструктуру (IDS) було розроблено відповідний стандарт розкриття інформації, який з травня 2016 року використовується для розкриття інформації про 140 контрактів з ремонту автомобільних доріг. Дані про решту два пілотних проекти також було розкрито у форматі, передбаченому стандартом IDS.

6 Процес верифікації привертає увагу громадськості до проблемних моментів

Процес верифікації – це незалежне рецензування розкритих даних. У рамках процесу з'ясовується, скільки позицій даних було розкрито, наскільки достовірними є розкриті дані та чи мають місце проблемні моменти з точки зору громадськості. Відповідні висновки та рекомендації оприлюднюються у складі звіту.

Для розв'язання проблеми відсутності по-справжньому незалежних експертів технічний радник розробив спільно з КоНГ технічне завдання, яке забезпечило можливість застосування поетапного підходу до впровадження процесу верифікації. Консультант підготував 16 вітчизняних консультантів для виконання верифікаційного процесу й провів оцінку їхніх спроможностей та придатності для виконання покладених на них функцій. Це дало КоНГ змогу визначити та призначити гідних консультантів з верифікації, що зміцнює довіру громадськості до верифікаційних звітів як до незалежних і гідних довіри документів.

Ці звіти привертають увагу до ряду значних проблем, зокрема:

- ! застосування незвичайного підходу до реалізації договору про виконання будівельних робіт у зв'язку з виконанням функцій інженера за трьома проектами, що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями;
- ! включення до документації торгів ескізної або неповної проектної документації, що веде до збільшення витрат на будівництво;
- ! низький рівень конкуренції на ринку, неналежне та неякісне бюджетне планування та слабкість процедур управління якістю при реалізації програм ремонту доріг, що фінансуються з державного бюджету.

Ці висновки сприяють чіткішій оцінці виконання договорів та ризиків неналежного управління.

7 Довірений партнер

У рамках процесу конструктивної взаємодії ініціатива CoST в Україні стала довіреним партнером уряду та міжнародних фінансових організацій, що забезпечило можливість розширення програми. Підтвердженням цього стала згода «Укренерго» (державної енергетичної компанії), ЄБРР та ЄІБ на включення проектів до програми CoST в Україні. Крім того, склалась потенційна можливість для інституційного оформлення прозорості у сфері будівництва громадської інфраструктури. Ці процеси розпочались після включення ініціативи CoST Україна до Плану заходів Кабінету Міністрів України з впровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» та налагодження партнерства з ProZorro.

Починаючи з травня 2016 року, верифікаторами CoST було розкрито інформацію про 140 контрактів із ремонту автомобільних доріг в Україні.

Висновки та уроки

З огляду на складні умови діяльності в Україні перебіг реалізації ініціативи CoST на сьогоднішній день можна вважати успішним. Здобуті в Україні уроки є особливо доречними для реалізації ініціатив з забезпечення прозорості та підзвітності в інших секторах та країнах, уражених політичною нестабільністю, низькою якістю врядування, недостатньою прозорістю, глибоко вкоріненою корупцією та відсутністю суспільної довіри.

За результатами роботи в Україні винесено шість основних уроків

1 CoST — це підхід, придатний для застосування в секторі, що характеризується складними проблемами, і спроможний доповнювати більш широкі поліпшення у сфері врядування та прозорості. Водночас, дуже важливо знаходити певний баланс між амбіціями та тим, чого реально можливо добитись за існуючих політичних умов. Ініціатива CoST – це не «чарівна паличка», а лише один із цілого ряду інструментів і реформ, покликаних поліпшити якість створюваної громадської інфраструктури.

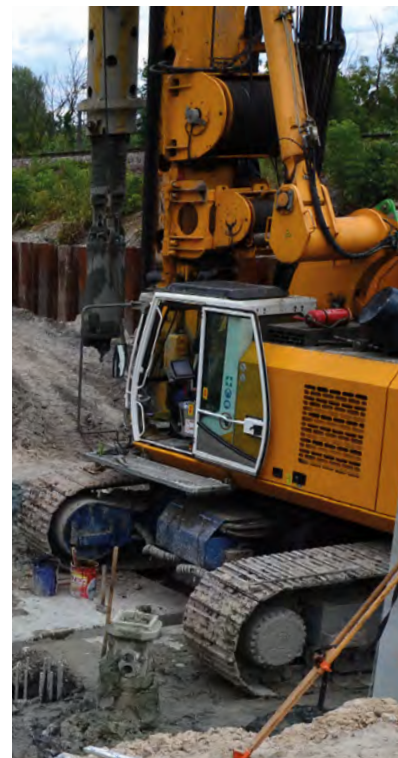
2 Політична воля та лідерство мають основоположний характер для забезпечення належної легітимності, авторитетності та створення можливостей для успішної реалізації програми CoST.

3 Дуже важливою є роль, яку можуть відігравати міжнародні організації у сфері розвитку (на зразок Світового банку) як довірені партнери, каталізатори, будівничі мостів між секторами, що не довіряють один одному, та організатори технічної підтримки. Для цього немає потреби відповідати за все: відповідну роботу з формування та організації виконання програм можна проводити й за сценою.

4 Значну цінність має надання професійної технічної допомоги силами осіб з високими технічними навичками, глобальним досвідом і навичками спілкування. Незалежність такої особи в поєднанні з розумінням контексту дає Ініціативі змогу зосередитись на найважливішому та застосовувати стратегічний і гнучкий підхід до подолання, здавалося б, нездоланих викликів.

5 Для розбудови довіри між зацікавленими особами в рамках організованого процесу потрібні час і постійна підтримка. Ефективна КоНГ за підтримки з боку компетентного Національного секретаріату здатна стати потенційним партнером і якорем, що забезпечуватиме інституційну стабільність і послідовність у процесі зміцнення прозорості та підзвітності у сфері громадської інфраструктури.

6 Оприлюднення навіть найпростіших даних приносить цінну інформацію для управління ефективністю діяльності. Розкриття даних щодо більшої кількості проектів дасть змогу формувати дедалі цінніші сукупності даних, котрі після аналізу відіграватимуть критично важливу роль у процесах вдосконалення підготовки проектів, здійснення закупівель та будівництва об'єктів інфраструктури.



CoST – це підхід, який може бути успішно застосований з метою зміцнення прозорості та підзвітності будівництва за публічні кошти в умовах складної політичної, соціальної та економічної ситуації в країні.

 CoST International



Construction Sector Transparency Initiative (CoST)

 @CoSTransparency



www.constructiontransparency.org

CoST - Ініціатива щодо забезпечення прозорості будівельного сектора - це ініціатива багатьох зацікавлених сторін, яка фінансується Департаментом уряду Великої Британії з міжнародного розвитку та Міністерством закордонних справ Нідерландів. CoST працює з урядовими організаціями, приватним сектором та громадським суспільством аби отримати кращу віддачу від інвестицій громадської інфраструктури за рахунок підвищення прозорості та звітності. Щоб дізнатися більше, будь ласка, відвідайте веб-сайт CoST.

Номер компанії 8159144, Благодійність номер 1152236.



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



www.constructiontransparency.org